ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA
VOL. XXXV, 4 SECTIO G 1988

Instytut Historii i Teorii Państwa i Prawa UMCS
Zakład Historii Państwa i Prawa

Wojciech SZWARC

Model pruskiego sądownictwa administracyjnego w drugiej połowie XIX w. na tle historycznym

Модель прусской административной юстиции во второй половине XIX века с учетом исторического фона

Das Modell der preußischen Verwaltungsgerichtsbarkeit in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts vor historischem Hintergrund

WSTĘP

Po wprowadzeniu w drugiej połowie XIX w. w państwach niemieckich sądownictwa administracyjnego, w nauce niemieckiej uwidoczniły się z czasem różne stanowiska na temat prapoczątków tej instytucji. Brak zgodności wynikał nie tyle z chęci doszukiwania się możliwie odległego rodowodu historycznego, ile raczej z różnego rozumienia istoty tego rodzaju sądownictwa, sprowadzającej się do jego kompetencji, organizacji i procedury. Część autorów dostrzegała zalążki już w działalności Sądu Kameralnego I Rzeszy (RKG) i Rady Nadwornej (RHR), inni z kolei zwracali się ku pruskiej *Kammerjustiz* z XVIII w. lub *Administrativjustiz*, wprowadzonej na początku XIX w. w południowej części Niemiec. Odpowiedzi zależały zatem od tego, czy w sądownictwie administracyjnym uważano za decydujące jego elementy formalne i stronę przedmiotową (niezależne sądownictwo „nad" administracją), czy przede wszystkim treść materialną i stronę podmiotową (sądownictwo w zakresie materii administracyjnych „przez" administrację).[1] Stopniowo uzy-

[1] M. Sellmann: *Der Weg zur neuzeitlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit — ihre Vorstufen und dogmatischen Grundlagen*, [w:] *Staatsbürger und Staatsgewalt, Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit in Geschichte und Gegenwart*, Karlsruhe 1963, t. 1, ss. 26—29; H. Izdebski: *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i w Królestwie Polskim do 1867 roku*, „Czasopismo Prawno-Historyczne" [dalej cyt. CPH] 1974, t. 26, z. 2, ss. 119—150.

skał jednak przewagę pogląd negujący ciągłość procesu ewolucyjnego i łączący sądownictwo administracyjne z burżuazyjnym państwem konstytucyjnym i doskonaleniem form kontroli administracji, odpowiednio do wymogów państwa prawnego *(Rechtsstaat)*.

Brak ściślejszego związku między nowoczesną postacią z drugiej połowy XIX w. i tworami historycznymi nie musi z góry oznaczać pomniejszania znaczenia rozwiązań przyjętych w XVIII w. i pierwszej połowie XIX w. Dawniejsza praktyka i dogmatyka prawnicza związane z sądami I Rzeszy i urządzeniami sądowo-administracyjnymi poszczególnych państw niemieckich, między innymi Prus, mają wartość przede wszystkim dla okresu przejściowego między państwem stanowym i absolutystycznym. Dzięki nim staje się widoczne przemijanie niektórych pojęć i konstrukcji, ale również zjawisko utrzymywania się innych, potwierdzające płynność granic chronologicznych dużych okresów. Prace porównawcze rozwinięte w ostatnich dziesięcioleciach, idące w parze z ogólnym rozwojem po drugiej wojnie światowej dyscypliny historii administracji, przyczyniają się do korekty przestarzałych schematów myślowych i ujęć ahistorycznych.

Artykuł niniejszy, będący zarysem wstępnego rozdziału większej pracy poświęconej orzecznictwu pruskiego Wyższego Trybunału Administracyjnego (OVG) w przedmiocie zarządzeń policyjnych (1875—1914), stanowi częściowo syntezę dotychczasowych badań administratywistów i historyków niemieckich nad wczesnymi i nowoczesnymi stadiami organizacyjnymi pruskiego sądownictwa administracyjnego.

I

Znaczenie obu sądów I Rzeszy polegało w przypadku emancypującej się po wojnie trzydziestoletniej monarchii brandenbursko-pruskiej nie tyle na realnej władzy udzielania ochrony prawnej poddanym przeciwko ich władcy krajowemu, ile raczej na oddziaływaniu przez sam fakt takiej możliwości i podtrzymywaniu w czasach absolutyzmu przekonania o granicach krajowej władzy zwierzchniej. Pod koniec istnienia I Rzeszy prawie wszyscy książęta dysponowali przywilejami zakazującymi apelowania od orzeczeń sądów krajowych, co nie wykluczało jednak ich podległości (jako strony) sądom Rzeszy. Ponieważ zakres działalności obu sądów, przynajmniej w końcowym okresie, był ograniczony tylko do wymiaru sprawiedliwości, spór kwalifikował się do rozpatrzenia, jeśli spełniał formalny warunek, a więc gdy sprawa dawała się określić jako *Justizsache*. Kontrpojęciem dla *Justizsache* była *Polizeisache* — nazwa

wskazująca kompetencje organów z szeroko rozumianej sfery zarządu, obejmującej administrację wewnętrzną i prawodawstwo, skierowane na zapobieganie zagrożeniom i tworzenie dobrobytu. Linię rozdzielającą te dwa rodzaje spraw stanowiło naruszenie przez władcę „skutecznie nabytego" prawa „prywatnego" *(ius quaesitum, wohlerworbenes Recht).* Specyfika tego rozróżnienia, które spowodowało w literaturze XIX w., także podręcznikowej, wiele zamętu, polegała na tym, że termin prawo prywatne rozumiano w XVIII w. nie przedmiotowo, ale wyłącznie podmiotowo, jako prawo osoby prywatnej, niezależnie od tworzącej je podstawy prawnej, rodzaju stosunków, z jakich powstawało.[2]

Prawo władcy i prawo poddanych rozumiano w Rzeszy jeszcze w XVIII w. jako jednorodzajowe, pierwotne i równorzędne normy, dające się sobie przeciwstawiać przed sądem. Pojęcie władzy państwowej, będącej właściwością państwa, jako osoby prawnej, a nie prawem określonej osoby fizycznej, nie było jeszcze uznawane. Panujący wywodził swe uprawnienia dające mu podstawę do działania wobec poddanych ze szczególnych tytułów prawnych, mających również cechy „prywatnoprawne". Nauka i ustawodawstwo Rzeszy trzymały się konsekwentnie zasady, że każda sprawa, nawet określana początkowo jako policyjna, nabierała cech *Justizsache,* w razie pogwałcenia skutecznie nabytego prawa prywatnego i było to dogmatycznym założeniem do dopuszczalności drogi sądowej *(Rechtsweg).*

Procesy przed sądami Rzeszy toczyły się najczęściej o sprzeczny z prawem sposób wykonywania zwierzchności *(Landeshoheit),* co do których z reguły było wyłączone sądownictwo krajowe. Panuje opinia, że zadanie sądów Rzeszy pojmowano raczej jako strzeżenie istniejącego stanu prawnego, zagrożonego na przykład odmową wymiaru sprawiedliwości lub jego nadużyciem *(Kabinettjustiz),* natomiast w dużo mniejszym stopniu jako kontrolę legalności działania władców terytorialnych, rozstrzyganie sporów z poddanymi czy hamulec wobec administracji. W przedmiocie sporu ze wszystkich jego cech dostrzegano tylko naruszenie prawa jako coś „abstrakcyjnego".[3]

W przypadku Prus liczba spraw z tego terytorium była niewielka i dość szybko znikły one z forum Rzeszy. Zadecydowało o tym kilka czynników, między innymi kosztowność i przewlekłość postępowania, brak możliwości egzekwowania wyroku, kierowanie od lat trzydziestych

---

[2] W. Rüfner: *Verwaltungsrechtsschutz in Preußen von 1749 bis 1842,* Bonn 1962, ss. 23—59 (dalej cyt. Rüfner I); E. Loening: *Gerichte und Verwaltungsbehörden in Brandenburg-Preußen,* „Verwaltungsarchiv" [dalej cyt. VA] 1894, t. 2, ss. 217—257.

[3] Rüfner I, s. 30.

XVIII w. przez monarchę pruskiego sporów z poddanymi do swoich sądów krajowych i różnych kolegiów rozjemczych *(Austräge)*, głównie jednak zjawiska natury ogólniejszej.

Faktyczne uwolnienie się władców terytorialnych spod jurysdykcji Rzeszy było fragmentem zmian zachodzących w znaczniejszych państwach niemieckich od przełomu XVII i XVIII w., związanych z kształtowaniem się tam monarchii absolutnej, z jej charakterystyczną, zwłaszcza dla Prus, postacią państwa policyjnego. Zmiany w poglądach na państwo, pozycję monarchy i zakres jego zadań, doprowadziły do połączenia wszystkich szczególnych tytułów do wykonywania zwierzchnich uprawnień w jednolitą, suwerenną władzę państwową. Po przełamaniu opozycji stanów panujący zdobył prawo samodzielnego regulowania stosunków wewnętrznych.[4] Przejęta z zewnątrz i rozwinięta przez prawników niemieckich doktryna o *ius politiae* dostarczyła mu, przy rozszerzonych zadaniach państwa, generalnego upoważnienia do ingerencji w różne dziedziny życia poddanych. Monarcha i jego centralizowany i biurokratyzowany aparat administracyjny dokonywali regulacji w imię powszechnego interesu, dominującego nad interesem prywatnym. Władza zwierzchnia panującego została również wzmocniona instytucją *ius eminens*, rozumianą jako *ius disponendi de rebus propriis civium salutis publicae causa*, którą można więc określić jako „prawo o stanie wyższej konieczności", legalizujące naruszenie skutecznie nabytych praw prywatnych i nakładające jedynie obowiązek odszkodowania.[5]

Działalność państwa skierowana do wewnątrz obejmowała dwa coraz wyraźniej różnicujące się działy: zarządzania wraz z prawodawstwem (policję) oraz wymiar sprawiedliwości pozostawiony sądom. Organizacja sądów krajowych i ich procedura nie odbiegały w sposób zasadniczy od wzorów ogólnoniemieckich. Również one opierały swą właściwość na pojęciu *Justizsache*, ale w praktyce o węższym zakresie niż przyjmowany przez prawo Rzeszy. Sądy krajowe nie mogły rozpatrywać, w odróżnieniu od sądów Rzeszy, spraw dotykających bezpośrednio zwierzchnich uprawnień suwerena, zwłaszcza określać granic jego ustawodawstwa, możności nadania przywileju, opodatkowania poddanych czy badać za-

---

[4] S. Salmonowicz: *Prusy, Dzieje państwa i społeczeństwa*, Poznań 1987, ss. 49 i n.; R. Ogorek: *Richterkönig oder Subsumtionsautomat? Zur Justiztheorie im 19. Jahrhundert*, Frankfurt a. M. 1986, ss. 18—23.

[5] H. Maier: *Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre*, 2. Aufl., München 1980, ss. 33—190; M. Stolleis: *Verwaltungslehre und Verwaltungswissenschaft 1803—1866*, [w:] *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Stuttgart 1983, t. 2, ss. 56 i n.; W. Szwarc: *Zarys ewolucji pojęcia policji w monarchii pruskiej w XVIII i XIX w.*, [w:]*Wybrane problemy teorii i praktyki państwa i prawa*, red. H. Groszyk, L. Dubel, Lublin 1986, ss. 117—133.

sadności zastosowania *ius eminens*. Natomiast ich kognicji podlegały sprawy prywatne monarchy, a więc kamer administrujących domenami w sporach z poddanymi o zobowiązania z umów, prawa rzeczowe, ale i spory o nadawane wcześniej osobom prywatnym prawa zwierzchnie (sądownictwo, regalia), mieszczące się w tej konwencji terminologicznej, chociaż w dzisiejszym rozumieniu należące do kręgu prawa publicznego. Ponadto do sądu należała ocena zgodności z prawem wykonawstwa ustaw policyjnych przez niższe organy administracyjne, którym poddany przeciwstawiał swe prawo. Procesy przeciwko urzędnikom w osobach panów gruntowych *(Gutsherren)*, dzierżawcom domen czy władzom miejskim nie zagrażały autorytetowi monarchy. Pozwy kierowano przeciwko określanym imiennie stronom, czasem w roli pozwanego występowało państwo pod nazwą fiskusa, przy czym najczęściej nie chodziło o skargi indemnizacyjne, ale skargi o uchylenie zarządzenia w związku z posiadanym prawem. Fiskus, jak dowiedziono w nowszych badaniach, był pojmowany w XVIII w., o wiele szerzej niż później, gdy teoria dopatrzyła się w państwie dwóch podmiotów: suwerena stosującego władcze formy, wobec którego nie mogło mieć miejsca orzecznictwo sądów, i właściciela majątku publicznego (fiskusa), podległego w sporach natury cywilnoprawnej (majątkowych) jurysdykcji sądów. Cywilistyczna konstrukcja fiskusa umożliwiała objęcie poddanych sądową ochroną również w sferze uprawnień władczych, ale tylko pod kątem odszkodowania (np. wywłaszczenie—kupno przymusowe). Pod pojęciem fiskusa rozumiano w XVIII w. w ogóle państwo i używano go w celu uniknięcia procesów bezpośrednio z władcą. Spełniało więc ono rolę technicznego środka do zabezpieczenia powodowi partnerstwa procesowego.[6]

W praktyce nie wszystkie *Justizsachen* trafiały do sądów krajowych. Część ich (np sprawy policyjne), mimo cech typowych dla *Justizsachen*, rozstrzygały powstałe na początku XVIII w. organy monarszej administracji terytorialnej i centralnej — kamery wojny i domen *(Kriegs- und Domänenkammern)* oraz Generalne Dyrektorium *(Generaldirektorium)*.[7] O rozdziale kompetencji między administracją i sądami, dokonywanym kazuistycznie, decydowały w pierwszym rzędzie względy celowości, np. fachowość personelu, interes władcy. Orzecznictwu *Kammerjustiz* nie należy jednak przypisywać cech arbitralności i traktować je jako gorszego gatunku. Podobnie jak w przypadku pojęcia fiskusa, przenoszenie

---

[6] Rüfner I, ss. 63, 169—186; O. Mayer: *Deutsches Verwaltungsrecht*, 2. Aufl., München—Leipzig 1914, t. 1, ss. 25—55.

[7] E. Apel: *Die Entwicklung des Rechtsschutzes in der preußischen Verwaltung*, Marburg 1961, ss. 10—17; Ogorek: *op. cit.*, ss. 29—37; Rüfner I, s. 64; Loening: *op. cit.*, ss. 240 i n.

poglądów XIX-wiecznych na grunt XVIII w. prowadziło do błędnych wniosków. W XVIII w. miejsce procesu, przy zbliżonych formach proceduralnych, nie odgrywało takiej roli jak w połowie następnego stulecia, kiedy kolegialne i niezawisłe sądy przeciwstawiano biurokracji stojącej pod względem reguł organizacyjnych na przeciwnym biegunie. *Kammerjustiz* nie była równoznaczna z wykluczeniem „drogi sądowej" i procesowej ochrony prawnej *(rechtliches Gehör)*. Stawała się ona „administracyjną drogą sądową" *(Verwaltungsrechtsweg)*, kończącą się orzeczeniem opartym na motywach prawnych. Przy tej okazji trzeba również zaznaczyć ograniczoną przydatność dla stosunków z XVIII w. określeń w rodzaju droga sądowa i administracyjna, między innymi z powodu wykonywania przez niższe sądy i administrację podwójnych zadań.

Częste konflikty kompetencyjne między sądami i administracją usiłowano usuwać przy pomocy „regulaminów resortowych" i instrukcji. Miało to miejsce między innymi w r. 1749 za sprawą ministra sprawiedliwości S. v. Cocceji (1679—1755), kiedy jednocześnie nakazano, aby w procesach toczących się przed kamerami stosowano procedurę sądową (§ 12). Regulamin przyjął jako ogólną zasadę właściwości sądów poglądy nauki o *Justizsachen*. Ze względu jednak na czysto praktyczne zastrzeżenia ze strony administracji zgodził się na pozostawienie kamerom ukształtowanych historycznie wyjątków od tej reguły, związanych przeważnie ze szczególnym interesem władcy (domeny, podatki, sprawy wojskowe, policyjne — § 6). Regulamin z r. 1749 obowiązywał w zasadzie do końca XVIII w.[8]

Sądownictwo kamer, mimo zastrzeżeń dogmatyków i prawników sądowych, nie było jednak likwidowane, lecz ulepszane z myślą o wydzieleniu ciał orzekających z kolegiów administracyjnych. Jako przykład może posłużyć utworzenie w r. 1782, z powodu interwencji niechętnych wobec *Kammerjustiz* ministra sprawiedliwości, J. H. C. Carmera (1721—1801), i jego współpracownika, C. G. Svareza (1746—1798), kamerowych deputacji sądowych (*Kammerjustizdeputationen*), częściowo oddzielonych od kamer i dysponujących mieszanym personelem pod względem przygotowania fachowego. W r. 1783 powołano, jako drugą instancję, centralną deputację rewizyjną (*Revisionsdeputation*), zorganizowaną na podobnych

---

[8] *Reglement, was f. Justizsachen denen Krieges- und Domänenkammern verbleiben und welche vor die Justiz-Collegia oder Regierungen gehören, 19 VI 1749, Corpus Constitutionum Marchicarum,* Hrsg. Ch. O. Mylius, *Continuation* IV, Berlin—Halle 1751, s. 163; Loening: *op. cit.*, ss. 257—274; Rüfner I, 11. 66—76; o samym zbiorze J. Wąsicki: *Pruskie zbiory praw — Corpus Constitutionum i Novum Corpus Constitutionum*, CPH 1975, t. 27, z. 2, ss. 209—219.

zasadach. W tej postaci sądownictwo kamer funkcjonowało do przełomu XVIII i XIX w.[9]

Rozstrzyganie konfliktów kompetencyjnych należało w drugiej połowie XVIII w. do specjalnej komisji jurysdykcyjnej (*Jurisdiktionskommission*), podległej bezpośrednio królowi i reprezentującej administrację centralną i wyższe sądownictwo. Ogólne zasady jej postępowania zawierał cyrkularz z r. 1768. Orzecznictwo komisji, zbadane szczegółowo dopiero przed niespełna 30 laty przez W. Rüfnera, pozwala stwierdzić, że zadanie swoje pojmowała ona, z braku ustawowej definicji *Justizsache*, zawężająco. Ograniczała się ona do ustalenia, czy w konkretnym przypadku występuje zwyczajna *Justizsache*, kwalifikująca się do przekazania sądowi, czy z kolei kamerowa *Justizsache*. Nie zajmowała się natomiast ustalaniem różnicy między *Justizsache* i zwykłymi sprawami administracyjnymi (*Verwaltungspolizeisachen*).[10]

W ocenie sytuacji istniejącej w Prusach u schyłku XVIII w. wysuwały się na czoło dwa podstawowe momenty. Powszechna ordynacja sądowa (AGO) z r. 1793 i Landrecht (ALR) z r. 1794 nie naruszyły podziału kompetencji wprowadzonego regulaminem z r. 1749, uściślanego częściowo przez orzecznictwo komisji jurysdykcyjnej. Wstęp do AGO § 1, przekazujący kognicji sądowej spory o rzeczy i prawa będące „własnością" osoby prywatnej, nie oznaczał odrzucenia pojęcia prawa prywatnego w tradycyjnym sensie podmiotowym. Ordynacja była stosowana w sądach zwyczajnych i sądowych deputacjach kamer, przy czym te drugie stanowiły swego rodzaju sądy, a ich członkowie występowali w roli sędziów. Landrecht, zabraniając korzystania z drogi sądowej przeciwko wykonywaniu „praw majestatu i zwierzchności" (*Majestäts- und Hoheitsrechte*) naruszających prawa prywatne, wykluczył także administracyjną drogę sądową w tym przedmiocie.[11]

Jakość ochrony praw poddanych, wykonywanej przez deputacje kamer — „sądy administracyjne", przy bliższym zaznajomieniu się z ich zasadami ustrojowymi raczej nie potwierdzała zbyt uproszczonej opinii O. Mayera (1846—1924) o czasach państwa policyjnego. Wbrew temu, co uważał za typowy stan, pozycja jednostki wobec uprawnień suwerena

---

[9] *Regulativ wegen künftiger Einrichtung des Kammer-Justizwesens*, 13 II 1782, § 1—12, *Novum Corpus Constitutionum Prussico-Brandenburgensium praecipue Marchicarum*, wyd. Akademie der Wissenschaften [dalej cyt. NCC], Berlin 1786, t. VII, s. 838; Loening: *op. cit.*, ss. 275—281; Apel: *op. cit.*, ss. 19 i n. Deklaracja w sprawie deputacji rewizyjnej z 10 VIII 1783 r. oraz instrukcja z 12 VIII 1783 r., zob. NCC, ss. 2159, 2161.

[10] Rüfner I, ss. 81—118.

[11] *Allgemeine Gerichtsordnung für die Preußischen Staaten, Teil 1: Prozeßordnung* (wstęp — § 1); *Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten, Teil 2*, tytuł 13: *Von den Rechten und Pflichten des Staats überhaupt*, § 1—18.

i jego administracji nie dawała się sprowadzić wyłącznie do *dulden und liquidieren* roszczeń majątkowych względem abstrakcyjnego fiskusa. Pod tym względem można się zgodzić z popularną obecnie opinią, że Prusy wykazywały przy końcu XVIII w. pewne cechy państwa prawnego. Trzeba ją jednak dla jasności obrazu uzupełnić zastrzeżeniem, że przyjęte rozwiązania zostały ukształtowane na miarę państwa absolutnego.

II

Sytuacja w dziedzinie ochrony praw poddanych, istniejąca na przełomie XVIII i XIX w., nie narzucała z góry rozstrzygnięć modelowych dla następnego okresu. Dawała ona szansę zarówno rozwijaniu *Kammerjustiz*, jak i zlikwidowaniu tej instytucji dla jedności sądownictwa, w imię fundamentalnej zasady, będącej dorobkiem powszechnego prawa niemieckiego w zakresie *Justizsachen*.

Kammerjustiz nie cieszyła się uznaniem w kręgach sądowych, gdzie uważano ją za intruza i sędziego we własnych sprawach. Obie gałęzie sądownictwa konkurowały ze sobą, ponieważ kazuistyczna regulacja kompetencji nie była w stanie temu przeciwdziałać. Brakowało natomiast ogólnej reguły prawnej, pozwalającej rozgraniczyć pod względem dogmatycznym dziedzinę sądów zwyczajnych od sądów administracyjnych.

W Prusach, poczynając od r. 1797 (Prusy Nowo-Wschodnie, *Svarez*), rozpoczęto w niektórych prowincjach w ramach rozdziału administracji i sądownictwa likwidowanie *Kammerjustiz* i przenoszenie *Justizsachen* do sądów zwyczajnych.[12] Kontynuację tego procesu „zakłócił" jednak K. F. Friese (1770—1837), przygotowujący tuż przed wojną francusko-pruską projekt regulaminu resortowego dla Prus Zachodnich. W r. 1808 postanowienia regulaminu włączono do ogólnopaństwowego rozporządzenia z 26 XII 1808 r., reformującego administrację.[13] Friese z jednej strony doceniał potrzebę kontroli działań administracji, lecz z drugiej nie chciał dopuścić do jej obezwładnienia. Dlatego, likwidując *Kammerjustiz* (§ 14), zrezygnował jednocześnie z zasady, że wszystkie *Justizsachen* (z wyjątkiem wynikłych z zastosowania praw majestatu, § 35—37) powinny być rozstrzygane przez sędziów sądów zwyczajnych i przy zastosowaniu procedury sądowej. Droga sądowa była odtąd dopuszczalna wobec zarządze-

---

[12] *Reglement wegen Verteilung der Geschäfte zwischen den Neu-ostpreußischen Landeskollegiis, 6 V 1797, NCC*, Berlin 1801, t. X, s. 949; Loening: *op. cit.*, ss. 280—285.

[13] *Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzial-, Polizei- und Finanzbehörden, Gesetzsammlung für die Königlichen Preußischen Staaten* [dalej cyt. GS] 1806/1810, s. 464.

nia policyjnego (§ 38—40), wyraźnie odróżnianego od zarządzeń administracji finansowej, dla skargi o uchylenie i odszkodowanie, jeśli zarządzenie było sprzeczne z prawem lub skarga opierała się na szczególnym tytule prawnym. Jeśli natomiast skarżący utrzymywał, że nastąpiło na przykład naruszenie swobody korzystania z własności, sądy nie mogły z zasady orzekać o konieczności i celowości zarządzenia. Była to sfera swobodnego uznania, możliwa do skontrolowania tylko w razie wyraźnego upoważnienia sędziego przez prawo. Droga sądowa ulegała otwarciu w pełnym zakresie dopiero po ewentualnym odrzuceniu przez wyższy organ administracyjny konieczności i celowości. Przy założeniu ich z góry, powodowi pozostawała do wykorzystania przed sądem wyłącznie skarga indemnizacyjna.

Zasady przyjęte w rozporządzeniu z r. 1808, usuwając *Kammerjustiz* wprowadzały w sprawach, dla których w ogóle dopuszczano drogę sądową, monopol sądów zwyczajnych. Spór kompetencyjny stawał się teraz sporem o drogę sądową lub prosto (wewnątrz)administracyjną, w której motywy prawne odgrywały mniejszą rolę, a i procedura daleka była od *rechtliches Gehör*. Dalszy rozwój ochrony prawnej zależał od stanowiska ustawodawstwa i praktyki. Rozporządzenie z r. 1808 kryło podwójne możliwości: rozszerzania i zawężania właściwości sądów. To pierwsze było do przeprowadzenia, gdyby na przykład wbrew późniejszym tendencjom zawężającym, rozumieć pod szczególnym tytułem z § 38 nadal *ius quaesitum* w sensie podmiotowym i uzupełnić je „naturalną wolnością osoby i własności" — jako podstawą skargi. Według intencji Friesego, dochodzenie tej wolności było niedozwolone wówczas, gdy powód zarzucał zarządzeniu brak podstawy do jej ograniczenia, natomiast nie było raczej przeciwwskazań do uwzględnienia przy sprzeczności zarządzenia z prawem.

Rozporządzenie z r. 1808 ukazało się jednak w okresie, w którym w nauce niemieckiej, obok tradycyjnego wzorca państwa „sądowego wymiaru sprawiedliwości", rozpowszechnianego między innymi przez J. L. Klübera, B. W. Pfeiffera, L. Minnigerode, K. J. A. Mittermaiera, H. A. Zachariä [14], pojawił się nowy nurt, który jeszcze w pierwszych dziesięcioleciach drugiej połowy tego stulecia nie mógł uzyskać zdecydowanej przewagi. Jego nowość polegała na dostrzeganiu różnicy między funkcją sądownictwa i administrowania, dążeniem do dogmatycznego ich rozdzielenia i w konsekwencji umiejscowienia jurysdykcji administracyjnej wewnątrz lub w łączności z administracją. Należeli tu między innymi W. J. Behr, N. T. Gönner, C. v. Pfizer.[15] Można przypuszczać, że impulsu w tym kierunku dostarczyło im ustawodawstwo rewolucyjnej Francji

[14] Wskazówki bibliograficzne Rüfner I, ss. 137 i n.
[15] Wskazówki bibliograficzne Sellmann: *op. cit.*, ss. 53 i n.

(między innymi ustawa z 16/24 VIII 1790 r., zabraniająca sędziom „zakłócania działalności organów administracyjnych") zmodyfikowane ustawodawstwem napoleońskim (konstytucja konsularna i późniejsze dekrety).[16] W celu rozdzielenia „resortu" sądów i administracji posłużono się w Niemczech pojęciami prawa publicznego i prywatnego, rozumianymi tylko przedmiotowo, przy czym wymienieni autorzy opowiadali się na ogół za wyspecjalizowanym sądownictwem administracyjnym (*Verwaltungs-Administrativjustiz*). W pierwszych dziesięcioleciach XIX w., w klimacie rządów konserwatywnych, myśl samodzielnego sądownictwa administracyjnego, całkowicie oddzielonego od administracji aktywnej, nie znajdowała zrozumienia u władców niemieckich, a zwłaszcza w kręgach biurokracji, która nie zamierzała dobrowolnie wyrzekać się rozstrzygania sporów z obywatelami. Tego rodzaju postawa znajdowała teoretyczne uzasadnienie w nauce F. J. Stahla (1802—1861), przyznającego państwu dużą swobodę władczego działania na rzecz „dobra publicznego" i niechętnego samej nazwie *Justiz*, łączonej z orzecznictwem w dziedzinie administracji.[17] W ostateczności biurokracja mogła zgodzić się na formy „mieszane" rozstrzygania sporów. Na początku XIX w. ogólnoniemiecka linia rozwojowa w tej materii uległa rozdwojeniu i biegła odtąd inaczej w państwach na północ od Menu i w państwach południowych. Dopiero pod koniec stulecia, po wprowadzeniu i tu, i tam nowoczesnego sądownictwa administracyjnego, obie drogi spotkały się ponownie.

W państwach południowoniemieckich, podczas reform administracji zapoczątkowanych w okresie napoleońskim (Bawaria, Wirtembergia, Hesja, częściowo Badenia), mających na celu między innymi oddzielenie jej sfery, według swoiście pojmowanej zasady podziału władzy, od sądów, powstała specyficzna dla tej grupy państw forma rozstrzygania sporów administracyjnych w postaci *Administrativjustiz*. Utworzenie jej spowodowało ograniczenie drogi sądowej do obszaru sporów cywilnoprawnych, co miało zresztą w krajach południowych o wiele wyraźniejsze podstawy doktrynalne i zostało zastosowane wcześniej niż na północy. Jak się wydaje, znaczącą rolę odegrały w tym wypadku także doktryna i model konstytucjonalizmu bliski stosunkom napoleońskim. Oddzielenie organów *Administrativjustiz* od administracji aktywnej przeprowadzono tylko na

---

[16] *Le Conseil d'Etat, son histoire à travers les documents d'époque, 1799—1974*, Paris 1974, ss. 3 i n.; M. Letourneur: *Die Staatsräte (Conseils d'Etat) als Organe der Verwaltungsrechtsprechung*, [w:] Staatsbürger..., ss. 337—357; W. Hagens: *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Frankreich und der Conseil d'Etat*, „Archiv des Oeffentlichen Rechts" [dalej cyt. AöR] 1902, t. 17, ss. 373—412.

[17] F. J. Stahl: *Staatslehre*, Berlin 1910, ss. 16, 187 i n.; G. Kleinheyer, J. Schröder: *Deutsche Juristen aus fünf Jahrhunderten*, 2. Aufl., Heidelberg 1983, ss. 255—258.

szczeblu najwyższym (*Geheimer Rat — Staatsrat*), na ogół według metody enumeracyjnej (w Wirtembergii wyjątkowo klauzula generalna). Dla trafiających tu *Rechtsbeschwerden* wykluczono zasadniczo badanie konieczności i celowości decyzji, wprowadzono postępowanie zbliżone do procedury sądowej i zapewniono praktycznie niezawisłość orzecznictwa. Natomiast w niższych „instancjach" postępowanie było uproszczone i prowadzone przez organy związane z administracją aktywną, przy czym warto zaznaczyć, że droga prostoadministracyjna także podlegała w tym okresie ulepszaniu (Badenia). Ta postać ochrony prawnej obywateli utrzymała się bez większych zmian do drugiej połowy XIX w., tj. do utworzenia samodzielnych sądów administracyjnych kolejno: w Badenii (1863), Hesji (1874), Wirtembergii (1876) i Bawarii (1878).[18]

W Prusach, zaledwie w kilka lat po rozporządzeniu z r. 1808, ujawniła się wyraźna tendencja do ograniczania drogi sądowej. W tym kierunku zmierzało ustawodawstwo królewskie, np. w sprawach podatkowych, przemysłu, odszkodowań wojennych czy wynagrodzeń urzędników. Było ono uzupełniane w cyrkularzach ministerialnych, w tym również ministra sprawiedliwości. W kwestii dopuszczalności drogi sądowej, uznawanej za problem czysto proceduralny, sądy były związane poleceniami swego ministra, powstającymi często w wyniku konfliktów kompetencyjnych, rozstrzyganych w ostateczności przez króla, po zasięgnięciu opinii kolegium ministrów *(Gesamtministerium).* Liczba wyjątków od drogi sądowej wzrastała stosunkowo szybko i tuż przed r. 1840 sięgała kilkudziesięciu rodzajów sporów. Między innymi w r. 1836 zlikwidowano drogę sądową w sprawach podatkowych, szeroko otwartą w rozporządzeniu z r. 1808 (§ 41), przez uznanie indywidualnego zarządzenia podatkowego za identyczne ze zwierzchnim uprawnieniem monarchy do nakładania podatków. Charakterystyczne, że do uzasadnienia tego zabiegu interpretacyjnego sięgnięto do § 1 wstępu do AGO z r. 1793, którego wykładnia teraz ograniczała sądy wyłącznie do spraw ze stosunków prywatnoprawnych.[19]

Zacieśniająca wykładnia wystąpiła również w stosunku do § 38—40 rozporządzenia z r. 1808, dotyczących zarządzeń policyjnych, by znaleźć rozwiązanie w ustawie z 11 V 1842 r., która po uchyleniu tych paragrafów dołączyła do poprzednich ograniczeń z r. 1808 jeszcze zakaz sądowego badania legalności zarządzeń policyjnych. Odtąd skarga sądowa

---

[18] W. Rüfner: *Verwaltungsrechtsschutz im 19. Jahrhundert vor Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, „Die Oeffentliche Verwaltung" 1963, R. 16, ss. 719—726 [dalej cyt. Rüfner II]; J. Poppitz: *Die Anfänge der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, AöR 1943, t. 33, ss. 158—221.

[19] Rüfner I, ss. 146—154; Rüfner II, ss. 721—722.

była możliwa tylko na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego, specjalnego tytułu prawnego (rozumianego cywilistycznie) i o odszkodowanie za utracone „prawa prywatne i korzyści". O przywróceniu stanu pierwotnego, naruszonego przez zarządzenie, decydowało jednak wyłącznie uznanie administracji. [20]

Zastosowana w Prusach metoda rozszerzania drogi prostoadministracyjnej kosztem drogi sądowej (podstawowej według rozporządzenia z r. 1808), nie atakowała tej drugiej w formie generalnej. Wybrano środek stopniowych, coraz liczniejszych wyjątków, by w ten sposób wysunąć je jako zasadę przed drogę sądową.

W celu zamknięcia tego etapu historycznego konieczne jest jeszcze zasygnalizowanie dwóch momentów potwierdzających żywotność koncepcji państwa „sądowego wymiaru sprawiedliwości" na gruncie niemieckim. W tekstach Deklaracji Praw Narodu Niemieckiego z r. 1848 (§ 49) i konstytucji z r. 1849 (§ 182), przyjętych przez frankfurckie Zgromadzenie Narodowe, znalazło się, mimo opozycji R. v. Mohla, postanowienie o zniesieniu sądownictwa wykonywanego przez administrację i wprowadzeniu powszechnej kompetencji sądów zwyczajnych w kwestiach naruszenia prawa. Dla drogi prostoadministracyjnej zachowano natomiast kontrolę konieczności i celowości aktów administracyjnych. [21]

Wpływu postanowień frankfurckich na stan prawny w Prusach, w istocie dość skromnego, można dopatrzyć się ewentualnie we fragmencie konstytucji pruskiej z r. 1850, stwierdzającym, że kompetencje sądów i administracji określi osobna ustawa oraz w ustawie z 24 V 1861 r. dotyczącej niewielkiego rozszerzenia drogi sądowej w zakresie majątkowych uprawnień urzędników z tytułu służby państwowej oraz roszczeń obywateli przy niektórych sprawach podatkowych. [22] Był to tylko jeden z kilku projektów rozszerzenia drogi sądowej przedłożonych Landtagowi w r. 1861, z których najistotniejszy dotyczył kontroli zarządzeń policyjnych i zmierzał do zmiany, w duchu rozporządzenia z r. 1808 (§ 38—40), ustawy z 11 V 1842 r. i ustawy z 11 III 1850 r. o zarządzie policyjnym. [23] Projekt ten po ponad 2-letnich przygotowaniach w ministerstwach nie przeszedł w terminie z komisji izby deputowanych do tej izby i nie został ponownie wniesiony do Landtagu. Mimo więc dość pow-

---

[20] *Gesetz über die Zulässigkeit des Rechtsweges in Beziehung auf polizeiliche Verfügungen*, GS, s. 192.

[21] Sellmann: *op. cit.*, ss. 76—79.

[22] *Gesetz, betr. die Erweiterung des Rechtsweges*, GS, s. 242.

[23] *Gesetz über die Polizeiverwaltung*, GS, s. 265; Loening: *op. cit.*, VA 1895, t. 3, ss. 534—550.

szechnej opinii, że ochrona obywateli wobec administracji, zwłaszcza w stosunku do środków policyjnych, była niewystarczająca, idea jej przebudowy nie mogła przybrać konkretnego kształtu. Nadal obracała się ona wokół poprzedniej alternatywy: droga sądowa albo pełna konfliktów droga rozdziału administracji i sądów, według nie wyjaśnionego do końca kryterium „prawa prywatnego i publicznego".

III

Za „duchowego sprawcę" pruskiego sądownictwa administracyjnego z końca XIX w. uważano na ogół R. v. Gneista (1816—1895), uczonego i zarazem umiarkowanie liberalnego polityka. Formułowane przez niego zasady organizacyjne, modyfikowane zresztą pod kątem taktyki politycznej, wpłynęły częściowo na ostateczny kształt tego sądownictwa. Ponadto uczestniczył on jako deputowany w okresie 1859—1893 w pracach Landtagu.[24] Sam pomysł odrębnego i fachowego orzecznictwa w dziedzinie prawa administracyjnego miał, jak wspomniano, rodowód sięgający początków XIX w. Zasługą Gneista było natomiast powiązanie tej sprawy z planem równoległej i kompleksowej reformy administracji. Jego poglądom przeciwstawiano często koncepcje współczesnego mu wybitnego prawnika heskiego, O. Bähra (1817—1895), zaliczając go do zdeklarowanych zwolenników wyłączności kompetencyjnej sądów zwyczajnych. Wspólnym dla obu prawników było bez wątpienia pragnienie stworzenia w warunkach monarchii konstytucyjnej optymalnego modelu rozstrzygania konfliktów między administracją i obywatelami, a więc uwieńczenia budowli, rozpoczętej w połowie XIX w., ostatnim brakującym elementem — państwa prawnego. Prace Bähra i Gneista należą, obok prac Mohla, Stahla i L. v. Steina, do fundamentalnych opracowań dotyczących XIX-wiecznego *Rechtsstaat.*

Punktem wyjścia dla Bähra była społeczna koncepcja państwa scalającego różne związki międzyludzkie i w konsekwencji wniosek o jednorodzajowym co do istoty charakterze regulującego je prawa, przez przynależność do wspólnego obszaru „prawa wspólnoty" (*Genossenschaftsrecht*). Przyjmując za fundament państwa prawnego zasadę tworzenia prawa *in abstracto* przez ustawy, natomiast prawa — *in concreto,* także na obszarze prawa publicznego, przez niezawisłe orzecznictwo, Bähr podważył w ten sposób zasadność konstrukcji przyjmującej ustalanie

---

[24] C. Bornhak: *Rudolf von Gneist,* AöR 1896, t. 11, ss. I—XIX; G. Kleinheyer: *op. cit.,* ss. 99—103; W. Scheerbarth: *Rudolf von Gneist,* [w:] *Männer der deutschen Verwaltung,* Köln—Berlin 1963, ss. 135—150.

prawa *in concreto* za atrybut administracji. Problem tworzenia ochrony prawnej w zakresie prawa publicznego sprowadzał się, jego zdaniem, do ustalenia obszaru nadającego się do funkcjonowania tej ochrony oraz wyboru wykonujących ją organów. W odróżnieniu od legislatywy i wymiaru sprawiedliwości, które same tworzyły prawo, państwo można było poddać orzecznictwu tylko w sferze administracji (z wyjątkiem swobodnego uznania). Miał to czynić bezstronny sędzia, w żadnym razie administracja kierująca się interesem ogólnym i „tkwiąca wewnątrz konfliktu". Z trzech znanych rozwiązań modelowych ochrony prawnej (sądy zwyczajne, sądy specjalne, administracja) Bähr zdecydowanie wykluczył tylko trzecią możliwość. W stosunku do dwóch pozostałych zdecydował się na kompromis, zalecając wprowadzenie dla niższych instancji odrębnych „sądów prawa publicznego", natomiast połączenie obu dróg sądowych we wspólnym sądzie najwyższym. Interesującym szczegółem wydaje się propozycja obsadzania części stanowisk w sądach specjalnych sędziami mianowanymi w porozumieniu z reprezentacją narodową.

Bähr polemizował przede wszystkim z poglądami Stahla, dostrzegającego w już istniejących środkach państwa konstytucyjnego i etyce chrześcijańskiego monarchy wystarczające gwarancje poszanowania prawa. Państwo prawne nabierało w wersji proponowanej przez Stahla zdecydowanie konserwatywnego zabarwienia.

W stosunku do Gneista zdobył się Bähr na kurtuazję, przyznając, że do podjęcia tematu państwa prawnego zainspirowała go „znakomita" jego praca o angielskim ustroju państwowym i prawie administracyjnym.[25] Natomiast Gneist uznał Bähra za zwolennika modelu sądów zwyczajnych i, być może, właśnie z tego powodu ta powierzchowna opinia występowała długo w literaturze.

Dla Gneista i części nauki niemieckiej w drugiej połowie XIX w. charakterystyczne było odwrócenie się od doktryny francuskiej i tamtejszego modelu administracji i zainteresowanie się prawem angielskim. Gneist pod wpływem studiów nad angielską administracją, głównie nad samorządem *(Selfgovernment)* do r. 1832 i sędziami pokoju, chciał usunąć wady biurokracji pruskiej przez wprowadzenie do administracji czynnika obywatelskiego. „Laicy" *(Ehrenbeamten)* mieli na wzór angielski rekrutować się z klas posiadających *(Honoratiorenselbstverwaltung)*. Gneist sądził, że będzie to najlepszy sposób zapewnienia im niezawisłości. Przyzwyczajenie do służby publicznej rozwinie w nich poczucie obowiązku, gwarantujące bezstronne wykonywanie funkcji. Gneist pojmował samorząd przede wszystkim jako udział obywateli w wykonywaniu

[25] O. Bähr: *Der Rechtsstaat, Eine publizistische Skizze*, Kassel 1864, ss. 71, 194.

odgórnie zleconych zadań państwowych *(obrigkeitliche Selbstverwaltung* — zdecentralizowana administracja państwowa), a więc całkiem odwrotnie niż liberalne hasła z pierwszej połowy XIX w., uznające prawo do zarządzania własnymi sprawami przez lokalne „parlamenty" za naturalne (pierwotne) prawo gmin i związków komunalnych i „czwartą władzę" w państwie *(Selbstregierung, pouvoir municipal)*. Gneist pominął zatem fakt odchodzenia w Anglii w drugiej połowie XIX w. od nie sprawdzającego się w warunkach nowoczesnego społeczeństwa modelu klasycznego. Instytucja samorządu, nacechowanego ze względów politycznych w istocie konserwatywnym pierwiastkiem „stanowym" miała spełniać według intencji Gneista rolę łącznika między państwem i społeczeństwem i wewnątrz społeczeństwa, wyrównującego istniejące sprzeczności interesów. Niezależnie od własnych obserwacji przejawów owych przeciwieństw w stosunkach pruskich, Gneist uzasadnił swój ideał samorządu tezami zaczerpniętymi bezpośrednio z nauki o społeczeństwie L. v. Steina.[26]

W kwestii sądownictwa administracyjnego Gneist nie nawiązywał wprost do jego historycznych form, nie budował także zawiłych teorii. Chciał funkcjonalnego oddzielenia orzecznictwa od administracji aktywnej, ale pozostawienia jednocześnie w obrębie szerokich struktur administracyjnych, jako swego rodzaju samokontroli. Udział sądów zwyczajnych dopuszczał najwyżej w niektórych „dojrzałych" już, od strony kodyfikacyjnej, działach materialnego prawa administracyjnego, np. prawa ubogich (*Armenrecht*) i prawa finansowego. Cywilistyczne przygotowanie sędziów mogło, jak był przekonany, prowadzić w innych działach do odebrania administracji niezbędnej dynamiki działania. Początkowe koncepcje organizacyjne sądownictwa administracyjnego przedstawionego przez Gneista ulegały częściowo zmianom w toku prac legislacyjnych, na które chciał on wpływać od strony naukowej. Najpierw przypominały dawną *Kammerjustiz*, później zbliżały się do bardziej nowoczesnego sądownictwa jako kompromisu między stanowiskiem biurokracji i liberalnych reformatorów. Dla Gneista przy urzeczywistnianiu państwa prawnego ważniejsze było „dobre" urządzenie administracji i „dobre" prawo niż sam model ochrony prawnej. Dlatego przyjmując za punkt wyjścia państwo będące strażnikiem prawa przedmiotowego, a nie ochronę sfery indywidualnej, Gneist stawiał na pierwszym miejscu ochronę tego prawa. Ochrona praw podmiotowych była dla niego zagadnieniem wtórnym, wywodzonym tylko z obowiązku samokontroli władzy publicznej. Gneistowski model spełniał z niewielkimi zastrzeżeniami oczekiwania liberałów

[26] G. Schmidt-Eichstaedt: *Staatsverwaltung und Selbstverwaltung bei Rudolf von Gneist*, „Die Verwaltung" 1975, t. 8, ss. 345—362.

i konserwatystów. Do pierwszych przemawiało oddzielenie tych sądów od administracji aktywnej, kolegialność, sądowe formy postępowania i dopuszczenie do udziału obywateli w sądownictwie. Drudzy czuli się uspokojeni pozostawieniem kontroli w wewnętrznym kręgu zadań administracji i zapewnieniem obywatelom udziału w rozstrzyganiu sporów.

Prace legislacyjne prowadzone na początku „nowej ery" nad ulepszeniem systemu ochrony prawnej w sporach z administracją, których owocem stała się mało znacząca ustawa z r. 1861, zostały podjęte na nowo pod koniec lat sześćdziesiątych, po zakończeniu konfliktu konstytucyjnego (1862—1866). Tym razem miały one szersze tło w postaci reform samorządowych projektowanych przez rząd i partie polityczne, przy żywym udziale opinii społecznej, kształtowanej przez literaturę publicystyczną i naukową.[27] Obrady nad projektem ordynacji powiatowej (*Kreisordnung*) dla 5 (6) wschodnich prowincji w r. 1869 nie zapowiadały jeszcze rozstrzygnięć natury modelowej obowiązujących w następnych dziesięcioleciach. Izba deputowanych odrzuciła wprawdzie ogólnikowy wniosek konserwatystów o powołanie terenowych sądów administracyjnych i uchwaliła, mimo sprzeciwów Gneista, przekazywanie części sporów w materiach samorządowych sądom zwyczajnym, ale projekt ordynacji nie został przedyskutowany w całości przed zamknięciem Landtagu. Do zmiany sytuacji przyczyniła się ustawa Związku Pn. Niemieckiego z 6 VI 1870 r., powołująca związkowy „Urząd do spraw swojszczyzny" (*Bundesamt für das Heimatwesen*), przewidziany jako organ rozstrzygający spory krajowych związków do spraw ubóstwa (*Armenverband*). Za zgodą państw członkowskich mógł on stać się także ostatnią instancją dla sporów wewnątrzkrajowych. Pruska ustawa w tej dziedzinie z 8 III 1871 r. powołała jako organy I instancji krajowej „deputacje do spraw swojszczyzny" (*Deputationen für das Heimatwesen*), wyodrębnione pod względem kompetencji rzeczowej i organizacyjnie, sądy administracyjne o składzie biurokratyczno-obywatelskim.[28] Pod wpływem tego kroku, wspartego dodatkowo ordynacją przemysłową (*Gewerbeordnung*) z 21 VI 1869 r., przewidującą w sprawach koncesji postępowanie sporne według zasad ustawy pruskiej z r. 1861, w postawach ugrupowań liberalnych dokonał się przełom na rzecz sądów administracyjnych w postaci kolegiów mieszanych w niższych instancjach.

Taktyczny sojusz Bismarcka w tym okresie z partiami liberalnymi

---

[27] H. Heffter: *Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert, Geschichte der Ideen und Institutionen*, Stuttgart 1950, ss. 404 i n.; G. Ch. v. Unruh: *Das Ringen um Reformen in Preußen 1848—1869*, „Die Oeffentliche Verwaltung" 1969, R. 22, ss. 611—614.

[28] *Gesetz, betr. die Ausführung des Bundesgesetzes über den Unterstützungswohnsitz*, GS, s. 130.

przyniósł wyniki między innymi w postaci ponownego przedłożenia Landtagowi ordynacji powiatowej. Nowością w stosunku do poprzedniego projektu było uznanie „deputacji do spraw swojszczyzny", nazywanych teraz „deputacjami dla sporów administracyjnych", za II instancję wobec przewidywanych już w r. 1869 wydziałów powiatowych (*Kreisausschuß*), które obok zadań administracyjnych miały odtąd stać się sądami I instancji, orzekającymi w postępowaniu wzorowanym na ustawie związkowej z 6 VI 1870 r. Jako dalszy cel zapowiedziano utworzenie centralnego trybunału, w miejsce działających poprzednio w tej roli ministerstw. W samej kwestii sądownictwa administracyjnego projekt nie spotkał się w obu izbach ze sprzeciwem i został w końcu przyjęty w postaci ustawy z 13 XII 1872 r. jako wyraz kompromisu między „kompetencją sędziego z powszechnego sądu powiatowego i landrata".[29]

Kolejny etap reform dotyczył administracji na szczeblu prowincji. Rozpoczęto go w Landtagu wkrótce po ordynacji powiatowej i zakończył się uchwaleniem ordynacji prowincjonalnej (*Provinzialordnung*) z 29 VI 1875 r.[30] Dzięki niej powstały rady prowincjonalne (*Provinzialrat*) i obwodowe (*Bezirksrat*), włączone do struktury samorządu. Wraz z tą ordynacją wpłynął do Landtagu także projekt ustawy o ustroju sądów administracyjnych i spornym postępowaniu administracyjnym, uchwalony następnie jako ustawa z 3 VII 1875 r.[31] Zamknął on niedokończoną jeszcze budowlę sądów administracyjnych powołaniem Wyższego Trybunału Administracyjnego w Berlinie (*Oberverwaltungsgericht*), funkcjonującego jako najwyższa instancja. Trybunał zajmował się wyłącznie orzekaniem, a również swoim składem, wyłącznie zawodowym i w połowie o kwalifikacjach sędziowskich, różnił się od niższych sądów. Jednym z jego członków mianowano Gneista, niezwykle aktywnego w Landtagu przy pracach nad ustawą o ustroju sądów, natomiast prezesem został P. Persius (1832—1902), dotychczasowy współpracownik ministra spraw wewnętrznych, hr. F. Eulenburga i jeden z głównych autorów projektów rządowych.[32] W ustawie o ustroju sądów zreformowano również sąd II in-

---

[29] *Kreisordnung für die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern (Posen), Schlesien und Sachsen*, GS, s. 661. W r. 1877 dokonano podziału prowincji Prusy na dwie prowincje: Prusy Wschodnie i Prusy Zachodnie, *Gesetz vom 19 III 1877*, GS, s. 107.

[30] *Provinzialordnung für die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Schlesien und Sachsen*, GS, s. 335.

[31] *Gesetz, betr. die Verfassung der Verwaltungsgerichte und das Verwaltungsstreitverfahren*, GS, s. 375.

[32] Nekrolog w „Preußisches Verwaltungsblatt" [dalej cyt. PrVBl], 1901—1902, R. 23, s. 828; H. Egidi: *Paul Persius, der Schöpfer der Preußischen Verwaltungsgerichtsbarkeit*, [w:] *Aus 100 Jahren Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Hrsg. M. Baring, Köln 1963, ss. 18—40.

stancji. Ta ostatnia sprawa wywołała w Landtagu sporo kontrowersji, bowiem chodziło o ustalenie stosunku tego sądu do organów administracji obwodowej: prezesa rejencji (*Regierungspräsident*) i rady obwodowej. Landtag opowiedział się, zgodnie z sugestią projektu, za rozdzieleniem sądu (*Bezirksverwaltungsgericht* z ordynacji powiatowej — wcześniejsze deputacje) i rady. Przewodniczącym sądu miał być jeden z wybieralnych członków, a nie zawodowych (*Verwaltungsgerichtsdirektor*).

Konstrukcja stworzona w powiecie, obwodzie, prowincji i na szczeblu centralnym obejmowała zatem jednoosobowe biurokratyczne organy administracyjne — landrata, prezesa rejencji, nadprezydenta (*Oberpräsident*) i ministra; kolegialne organy administracyjne (samorządowe) o składzie mieszanym — wydział powiatowy, radę obwodową i radę prowincjonalną oraz sądy administracyjne — wydział powiatowy, obwodowy sąd administracyjny i Wyższy Trybunał Administracyjny. Jej złożoność narzucała potrzebę rzeczowego rozdziału kompetencji, co nastąpiło w ustawie z 26 VII 1876 r., oraz ustalenia zasad postępowania przed organami administracyjnymi i sądami.[33] Ustawodawca pruski nie użył w tym celu ogólnego kryterium, ale zadowolił się kazuistyczną enumeracją dla poszczególnych dróg. Można było uniknąć kazuistyki przez oddzielenie przy pomocy klauzuli generalnej kwestii prawnych przeznaczonych do kontroli sądowej od swobodnego uznania kontrolowanego przez organy jednoosobowe czy kolegialne administracyjne. Enumeracja nie pozbawiała więc sądów zasadniczo możliwości badania celowości i konieczności, podobnie jak nie pozbawiała pozostałych organów i sądów rozstrzygania zarzutów natury prawnej. Jako kryterium odróżnienia rodzaju drogi posłużono się także różnymi rodzajami postępowania. Dla drogi prostoadministracyjnej nadal obowiązywał odformalizowany rekurs; przed kolegialnymi organami administracyjnymi (*Beschlußbehörden*), działającymi w postępowaniu „uchwałowym" (*Beschlußverfahren*), posługiwano się zażaleniem (*Beschwerde*), natomiast sądy administracyjne stosowały wyłącznie sporne postępowanie administracyjne (*Verwaltungsstreitverfahren*), zbliżone do procesu cywilnego i oparte na skardze (*Klage*), która musiała spełniać formalnoprawne wymogi. W rzeczywistości reguły określające przynależność do odpowiedniej drogi i tryb odwoławczy były mocno skomplikowane, ponieważ drogi „uchwałowa" i sądowa mogły się ze sobą krzyżować.[34]

---

[33] *Gesetz, betr. die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden und der Verwaltungsgerichtsbehörden, im Geltungsbereiche der Provinzialordnung*, GS, s. 297.

[34] B. v. Kamptz: *Beschwerde und Klage sowie sonstige Rechtsmittel gegen polizeiliche Verfügungen und Zwangsmaßregeln*, Berlin 1894, ss. 21 i n.; J. Gliss: *Die Entwicklung der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit bis zur Bundesverwaltungsgerichtsordnung*, Frankfurt a. M. 1962, ss. 19—21.

Od połowy lat siedemdziesiątych plany polityki wewnętrznej Bismarcka, wiodące go wcześniej ku liberałom, zbliżyły go teraz do konserwatystów, co miało wpływ na losy reformy samorządowej i model sądownictwa administracyjnego. Biurokracja i Bismarck szczególnie negatywnie oceniali organizację obwodów rejencyjnych z trzema rodzajami organów, co nie było całkiem bezzasadne.[35]

W r. 1878 F. Eulenburga „starszego" zastąpił na stanowisku ministra jego kuzyn, hr. B. Eulenburg „młodszy". Wybory w r. 1879 przyniosły w izbie deputowanych zmianę układu sił na korzyść konserwatystów, którzy stali się wówczas najsilniejszą liczbowo partią. Bismarck zażądał od B. Eulenburga rewizji ustaw samorządowych przed wprowadzeniem ich w całym państwie, a więc także w prowincjach przyłączonych w r. 1866 i w Poznańskiem. Minister zlecił przygotowanie projektów radcy ministerialnemu, M. v. Brauchitschowi, który zastąpił w tej roli Persiusa. Projekt ustawy o organizacji administracji sprowadzał się w omawianej kwestii do połączenia rady obwodowej i obwodowego sądu administracyjnego w wydział obwodowy (*Bezirksausschuß*). Rządowi nie udało się jeszcze doprowadzić do tego w ustawie z 26 VII 1880 r., w czym częściową zasługę miał Gneist, a ponadto ustawę ograniczono do dotychczasowych 6 prowincji ordynacji powiatowej.[36] W pozostałych reforma miała nastąpić dopiero po wprowadzeniu tam nowych ordynacji powiatowych i prowincjonalnych. Wbrew zamierzeniom rządu nie doszło także do uchwalenia nowej ustawy kompetencyjnej. Dokonano jedynie niewielkich korekt w ustawie o ustroju sądów z r. 1875.[37] W następnym roku Landtag uchwalił jeszcze nowelę do ordynacji powiatowej z r. 1872 i prowincjonalnej z r. 1875. Rząd ponowił także próbę z ustawą kompetencyjną, ale i tym razem bez rezultatu. Po dymisji Eulenburga „młodszego" w r. 1881 stanowisko to otrzymał R. v. Puttkamer, poprzednio minister wyznań, którego nazwisko posłużyło określeniu lat osiemdziesiątych jako „ery Puttkamera". Doprowadził on przy pomocy dwóch ustaw: o organizacji administracji kraju z 30 VII 1883 r. i ustawy kompetencyjnej z 1 VIII 1883 r. do zamknięcia i uproszczenia systemu administracyjnego.[38] Zastąpiły one w całości ustawę z r. 1880 i ustawę z r. 1876. Jednolitość wydziału powiatowego podkreślało usunięcie jego równoległej nazwy „powiatowy sąd administracyjny" (*Kreisverwaltungsgericht*). W obwodzie rejencyjnym nowy wy-

---

[35] Heffter: *op. cit.*, ss. 654—700.

[36] *Gesetz über die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung*, GS, s. 291.

[37] *Gesetz vom 2. VIII 1880*, GS, s. 328.

[38] *Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung*, GS, s. 195; *Gesetz über die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden*, GS, s. 237; U. Stump: *Preußische Verwaltungsgerichtsbarkeit 1875—1914, Verfassung — Verfahren — Zuständigkeit*, Berlin 1980, ss. 25—119.

dział obwodowy pełnił pod przewodnictwem prezesa rejencji podwójne zadania: administracyjne i sądowe w miejsce rady obwodowej oraz sądu z poprzedniego okresu. Ze starej ustawy o ustroju sądów zachowano tylko przepisy związane z Wyższym Trybunałem Administracyjnym. Ponadto nadal obowiązywały ordynacje powiatowa i prowincjonalna, znowelizowane w r. 1881. Ustawy z r. 1883 uzyskiwały moc obowiązującą w pozostałych prowincjach, stosownie do wprowadzanych tam kolejno ordynacji powiatowych i prowincjonalnych, różniących się szczegółami ustrojowymi od „starych" prowincji: Hannower (1884), Hesja-Nassau (1885), Wesfalia (1886), Nadrenia (1887), Szlezwik-Holsztyn (1888). W odróżnieniu od tych prowincji, gdzie częściowo uwzględniono ich tradycję administracyjną, ustawa z r. 1889, przeznaczona dla prowincji poznańskiej, wprowadziła tam obie ustawy z r. 1883, ale zachowała ze względów politycznych archaiczne instytucje ograniczonego samorządu.

ZAKOŃCZENIE

Zwycięstwo idei specjalnego sądownictwa administracyjnego w drugiej połowie XIX w. było spowodowane zmianą postaw pruskiej burżuazji. Jej początkowy brak zaufania do „sądów administracyjnych" starego typu wywodził się z ideologii wczesnego liberalizmu, wyznającego zasadę *so viel Staat wie nötig und so wenig Staat wie möglich*. Burżuazja nie uważała państwa z połowy XIX w. jeszcze za swoje państwo. Czynnik zdolny przeciwstawić się administracji widziano tylko w sądach zwyczajnych. Stanowisko to uległo jednak stopniowemu osłabieniu. Wpłynęły na to między innymi przemiany społeczne i gospodarcze pod koniec drugiej połowy XIX w., dzięki którym burżuazja mogła stać się siłą wiodącą państwa. Sądownictwo administracyjne stworzyło kompromis między żądaniami kół liberalnych w zakresie ochrony jednostki wobec państwa i zasadami wywodzącymi się z tradycji biurokratycznych.

Spory o prawny charakter sądownictwa administracyjnego i jego główne zasady nie zakończyły się wraz z wejściem w życie ustawodawstwa regulującego kwestie organizacyjne. Na sytuacji tej zaważył fakt, że podział w przedmiocie orzecznictwa był zagmatwany, a ustawodawstwo obszerne. Wprawdzie ustawa Rzeszy o organizacji sądów z r. 1877 przyjęła jako linię rozdzielającą w zasadzie podział prawa na publiczne i prywatne, ale w doktrynie nadal nie było pełnej jasności, jak należy te pojęcia rozumieć i jakie płyną z tego konsekwencje dla rodzaju ochrony prawnej. Ponieważ ustawa Rzeszy z r. 1877 w przepisach wprowadzających dała ustawodawstwu krajowemu swobodę w regulowaniu zakresu właściwości, w związku z tym sądy zwyczajne nie były ograniczone

w Prusach tylko do spraw ze stosunków prywatnoprawnych. Również sądy administracyjne rozpatrywały spory spoza kręgu publicznoprawnych.[39] Odpowiedzi na pytanie o zakres rzeczowy sądownictwa administracyjnego udzielała częściowo ustawa kompetencyjna z r. 1833 i późniejsze ustawodawstwo szczególne. Pruski Wyższy Trybunał Administracyjny opublikował w r. 1911 katalog tych spraw, liczący 896 punktów, uzupełniony 2 lata później jeszcze o 47 dalszych, z jednoczesnym zastrzeżeniem, że zestawienia nie należy traktować jako wyczerpujące.

Orzecznictwo Wyższego Trybunału Administracyjnego w Berlinie niewątpliwie przyczyniło się do rozwinięcia materialnego oraz procesowego prawa administracyjnego, ciesząc się poważaniem praktyki i nauki.[40] Opinia nauki na temat zasad organizacyjnych i proceduralnych tego typu sądownictwa w formach występujących pod koniec XIX w. w państwach niemieckich i Austrii była jednak zróżnicowana. Jako przykład można przytoczyć dwa polemiczne opracowania pod krańcowo różnymi tytułami: *Studia krytyczne* Ph. Zorna i *Studia apologetyczne* K. v. Lemayera.[41] Zorn uważał, że nie posunięto się poza stadium eksperymentu, natomiast Lemayer bronił zasadności istnienia instytucji i podkreślał zasługi w kształtowaniu państwa prawnego.

РЕЗЮМЕ

Настоящая статья является общим изложением вступительной главы большой работы, посвященной вопросам прусской судебной практики Высшего административного трибунала по делам полицейских распоряжений (1875—1914). Автор статьи частично обобщает существующие до сих пор в немецкой науке исследования в области исторических и современных форм прусской административной юстиции.

В первой части рассуждения исследователя концентрируются вокруг понятия *Justizsache*, квалифицирующего дело как судебное и связанного с понятием *wohlerworbenes Recht* (*ius quaesitum*). Здесь также говорится о конкури-

---

[39] P. Altmann: *Die Verfassung und Verwaltung im Deutschen Reiche und Preußen, Handbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Berlin 1907, t. 2, ss. 116 i n.; R. Vial: *Ueber die prinzipielle Abgrenzung der Zuständigkeit der Gerichte und Verwaltungsbehörden vom Standpunkte des Gerichtsverfassungsgesetzes*, PrVBl 1899, R. 21, ss. 41—45.

[40] W. Szwarc: *Prawo do języka polskiego w orzecznictwie pruskiego Wyższego Trybunału Administracyjnego w Berlinie (1875—1914)*, CPH 1987, t. 39, z. 2, ss. 83—102.

[41] Ph. Zorn: *Kritische Studien zur Verwaltungsgerichtsbarkeit*, VA 1894, t. 2, ss. 74—147; K. v. Lemayer: *Apologetische Studien zur Verwaltungsgerichtsbarkeit*, „Zeitschrift für das Privat- und Oeffentliche Recht der Gegenwart" 1895, t. 22, ss. 353—488.

рующей для судов прусской *Kammerjustiz*, о попытках отделить ее от администрации и о ликвидации такого рода юстиции в 1808 г. в пользу абсолютной компетенции обычных судов.

Вторая часть статьи касается периода между 1808 г. и реформой прусской администрации во второй половине XIX в., связанной с Р. в. Гнейстом. Распоряжение 1808 г. было издано в тот пориод, когда в немецкой науке наряду с традиционным образцом *Justizstaat* (J. L. Klüber, B. W. Pfeiffer, L. Minnigerode, K. J. A. Mittermaier, H. A. Zachariä) появилось новое течение. Оно отмечало разницу между двумя функциями: судить и администрировать и стремилось к локализации постановления решений по административным делам внутри или в связи с администрацией (W. J. Behr, N. T. Gönner, C. v. Pfizer).

В последней части статьи автор сравнивает концепции Р. в. Гнейста и О. Бахра, касающиеся модели правовой защиты граждан от администрации, и характеризует отдельные этапы законодательных работ прусского ландтага (*Landtag*) в 1872—1883 гг. связанных с реформой территориального самоуправления и с введеним трех инстанций административной юстиции.

ZUSAMMENFASSUNG

Der Aufsatz umreißt das einführende Kapitel einer umfangreicheren Bearbeitung zur Rechtsprechung des Preußischen Oberverwaltungsgerichts auf dem Gebiet der polizeilichen Verfügungen (1875—1914). Er stellt zum Teil eine Synthese der bisherigen deutschen Forschungen über die historischen und modernen Formen der preußischen Verwaltungsgerichtsbarkeit dar.

Im ersten Teil konzentrieren sich die Erwägungen auf den Begriff Justizsache, der eine Sache zur Beurteilung durch das Gericht qualifiziert und mit dem Begriff wohlerworbenes Recht (*ius quaesitum*) zusammenhängt. Ferner werden die mit den Gerichten konkurrierende preußische Kammerjustiz, die Versuche von 1808, diese von der Verwaltung loszulösen und eine deratige Gerichtsbarkeit zugunsten ausschließlicher Kompetenz der ordentlichen Gerichte abzuschaffen, behandelt.

Gegenstand des zweiten Teiles ist der Zeitraum zwischen 1808 und der Reform der preußischen Verwaltung in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts, die mit R. v. Gneist verknüpft ist. Die Verordnung von 1808 erschien in einer Zeit, als sich in der deutschen Rechtswissenschaft neben dem traditionellen Muster des Justizstaates (J. L. Klüber, B. W. Pfeiffer, L. Minnigerode, K. J. A. Mittermaier, H. A. Zachariä) eine neue Strömung ankündete. Diese nahm den Unterschied zwischen der Funktion des Urteilens und des Verwaltens wahr und wollte das Erkennen in Verwaltungssachen innerhalb der Verwaltung bzw. in Verbindung mit ihr lozieren (W. J. Behr, N. T. Gönner, C. v. Pfizer).

Im letzten Abschnitt des Aufsatzes wird R. v. Gneists und O. Bährs Konzept des Modells zum Rechtsschutz der Bürger gegenüber der Verwaltung verglichen und die einzelnen Etappen der legislatorischen Tätigkeit des preußischen Landtags zwischen 1872 und 1883 charakterisiert, die mit der Reform der Territorialselbstverwaltung und der Einführung einer dreiinstanzlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit zusammenhängen.